

環境政策の形成プロセスにおける市民参加の手法と評価

増原 直樹（地球研プロジェクト研究員）

増原と申します。専門は環境政策の分析ですとか、そこに市民がどう参加するかという、今日國分先生が提起された、特に三つの事例ですね、可動堰とか、ダムとか、都市計画道路の問題とかですね、非常に、直接は取り扱ってませんが、関係するお話かなと思います。今日は、1年前に出した論文の概要をご紹介します。

市民参加ということで、民主主義の一つの条件かなというふうに私は考えているんですが、今まで日本の中でどんな事例に、どんな市民参加の手法が用いられたんだろうかということを、様々な学術文献を基に、包括的に、横断的に分析してみようというのが、私の研究の目的でございます。

こんな形で実際には、皆様のお住まいの地区や、あるいは全国的に実施された討議型世論調査というものも扱っていますが、合計 25 の事例について、先行研究から 11 の評価項目みたいなものを抽出して、 25×11 の巨大な表を作ってみたところでございます。詳しくはポスターで見ていただきたいんですが、それぞれの手法ごとに特徴があります。得意とする問題であるとか、もちろん問題点、課題ということも、出てきております。それから、環境基本計画についても、各地で作られてますけれども、あとから評価できるものについて、どんな議論がなされたかという整理をしてみました。

最後、結論ですけれども、今回大きくわかったことはですね、何か結論を出そうとするとですね、今のやり方だと自薦の人たちが、つまり自分が参加したいと言った人たちが議論すると統一された結論が出るんですけれども、現状の社会っていうのはその自薦の人たちと離れてますので、こういう無作為抽出の人たちがいま議論をしてちゃんと結果が出せていないんですね。そこをどうやって乗り越えていくのかっていうのが、我々研究者も含めて、チャレンジすべきことなのかな、というのが分かりました。

すいません時間超過して。ありがとうございました。

環境政策の形成プロセスにおける 市民参加の手法と評価



はじめに

環境政策の中心的課題である水・エネルギー・食料（農業）分野で、参加型アプローチが政策形成段階において果たす役割を検討した。具体的には日本における水・エネルギー・食料政策分野に焦点を当て、これまで包括的に分析されてこなかった参加型アプローチことの利点（強み）や弱点（短所）を抽出した。

地域・コミュニティにおいて今後、参加型アプローチを検討する際に、過程の設計と実装をどのように進めていけば良いのかに関して、示唆を得ることを目的とする。この目的を踏まえ、下記の3つの研究上の問いに答えた。

- ① どのアプローチがどのタイプの課題に適用されるのか？
- ② 様々な参加過程の主要な成果は何であり、選択された方法と得られたアウトプットあるいはアウトカムとの間に関係があるか？
- ③ 科学的事実（専門知）と地元の知識（生活知）がそれぞれのアプローチにおいて、どのように扱われたのか？

研究方法

- 学術文献及び政府等の公式文書の文献調査
- 参加型アプローチを用いた事例のインベントリ（目録）作成
- 事例のインベントリに含まれる25事例に適用された手法、設けた課題、地理的範囲、期間、文脈・過程・参加過程の結果に関する変数を整理
- 上記項目別に定性的な分析を行い、手法別の特性を抽出

表1 Fishkin (2009) が提唱する参加型アプローチの類型化

市民意見の活用	参加者募集の方法			
	1. 自薦	2. 選挙に引かれた選出	3. 無作為抽出	4. 「全市民参加」
A) 「生の意見」 つまり無選別・科学的 検証を要していない	1A 500人 候補者リストから ランダムに抽出	2A ある種の投票	3A ばらばらの 学識調査	4A レファレンダリ 民衆調査
B) 「洗練された意見」 無選別・科学的検証を 要している	1B 討論グループ (10-15人程度)	2B 市民協議会など	3B 討論型市民協議会 (市民100名程度)	4B 「熟慮の日」 (市民なし)

表2 事例インベントリを構成する変数群

C-1. 対象とする政策分野
C-2. 市民間に存在する紛争（コンフリクト）や論争
C-3. 主導する組織の関与*
P-1. 参加者の選出方法*
P-2. アウトプットの形式*
P-3. 科学的情報の提供方法
P-4. 熟慮の質*
R-1. アウトプットの扱われ方
R-2. 賛合する利害をめぐる紛争や論争が解決されたか
R-3. 制度や行政機関への依頼構築*
R-4. 市民の啓蒙・学習効果

考察及び結果

表3に、政策課題、参加者の選出方法、参加者の規模、情報提供の手段、過程からのアウトプットについて、4つの参加型アプローチごとに主な特徴をまとめた。

- ① DP手法は気候変動とエネルギーに関連する問題に対して、実践的な成果が確認されている。コンセンサス会議は、GMO（遺伝子組換え作物）栽培問題のような科学的知識の理解を必要とする討議に適している。

- ② 参加過程におけるアウトプットとして2つの主なタイプが確認された。

1) コンセンサス会議の中でまとめられた市民提案や地域環境計画過程の結果である計画素案といった、自薦の参加者たちの合意。

2) 無作為抽出された参加者の認識分布や複数選択肢に対する参加者の投票結果等で構成される政策レポートのタイプ。

→ このように、参加者の選出方法とアウトプットのタイプが連動しているという事実は、新たな知見。

- ③ 科学的事実や市民の知識をどのように扱うかという問題に関して、DP討論中に、参加者が難解な科学的事実を理解することに注意を払い過ぎると、新しい選択肢や情報追加といった側面は犠牲になりがちであることがわかった。

参考文献

- 1) James S. Fishkin : When the People Speak, Oxford University Press, 2009.

表3 参加型アプローチの手法別特性

手法	対象となる政策課題	政府レベル	参加者の選出方法	参加者の規模	情報提供の手法	アウトプット
討論型世論調査 (DP)	気候変動・エネルギー問題	市～国	無作為抽出	約100名	冊子やビデオを用いた解説	意見変化、投票結果を含む政策レポート
コンセンサス会議	遺伝子組換え作物の栽培	県～国	自薦	20名以下	Q&A（参加者の質問に対する専門家の回答）	市民提案
市民討議会	地域や生活に関する環境問題	市	無作為抽出	100名以下	専門家や利害関係者のプレゼンテーション	簡易な投票結果
環境基本計画への参加	環境基本条例や基本計画	市	基本的に自薦（まれに無作為抽出）	100名以下	連続学習会や参加者内の勉強会	条例の素案、計画の素案、計画への提案書